Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

29 544 Arbeidsmarktbeleid

Nr. 673

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 november 2015

Tijdens het Algemeen Overleg Arbeidsongeschiktheid op 7 oktober jl. (Kamerstuk 29 544, nr. 671) heb ik toegezegd voor de begrotingsbehandeling aan uw Kamer een voortgangsbrief te doen toekomen naar aanleiding van de plannen met betrekking tot loondoorbetaling bij ziekte. In deze brief zal ik eerst aandacht schenken aan de problematiek rondom loondoorbetaling waarvoor een oplossing wordt gezocht. Ik licht vervolgens toe welke uitgangspunten ik hanteer bij het zoeken naar een oplossing en als meetlat gebruik voor potentiële beleidsopties. In het IBO-rapport worden enkele maatregelen beschreven[1]. In de kabinetsreactie op het IBO is aangegeven dat het kabinet de variant (collectieve verzekering tweede ziektejaar voor kleine werkgevers met opt-out mogelijkheid) als enige maatregel haalbaar acht.[2] Ik zal deze variant nader toelichten en de voor- en nadelen schetsen. Ook zal ik aangeven welk element uit de alternatieven die door diverse veldpartijen zijn aangedragen, ik de komende tijd wil verkennen. Tot slot schets ik het vervolgproces.

Wat zijn de knelpunten die werkgevers ervaren rondom de loondoorbetalingsplicht?

Werkgevers hebben de wettelijke verplichting om minimaal 70% van het loon van zieke werknemers gedurende maximaal twee jaar door te betalen. Werkgevers en werknemers hebben daarnaast op grond van de Wet verbetering poortwachter verschillende verplichtingen om ervoor te zorgen dat de werknemer zo snel mogelijk weer re-integreert binnen of buiten de eigen organisatie.

[1] Bijlage bij Kamerstuk 31 311, nr. 154.
[2] Kamerstuk 31 311, nr. 154.

kst-29544-673
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Uit onderzoeken naar de loondoorbetalingsplicht[3] blijkt dat het algemene begrip van werkgevers voor de loondoorbetalingsplicht groot is. Het laat zien dat werkgevers hun verantwoordelijkheid ten opzichte van hun werknemers serieus nemen. Dit blijkt onder andere uit het feit dat er vrijwel geen werkgevers zijn die zouden willen stoppen met het doorbetalen van loon op het moment dat een werknemer zich ziek meldt. Ruim 80 procent van de geënquêteerde werkgevers heeft begrip voor de verplichting om loon door te betalen. Ook het feit dat werkgevers, indien zij zelf de hoogte van de loondoorbetaling zouden mogen kiezen, gemiddeld 145 procent[4] van het loon door zouden willen betalen over de eerste twee ziektejaren, versterkt het vertrouwen dat het intrinsieke draagvlak voor loondoorbetaling groot is. Dit percentage komt redelijk overeen met het wettelijk percentage van cumulatief 140 procent. In cao's worden vaak nog aanvullende afspraken gemaakt over loondoorbetaling bij ziekte.

Als een individuele werkgever geconfronteerd wordt met een langdurig zieke werknemer kan hij echter knelpunten ervaren. De knelpunten die werkgevers ervaren, hebben zowel betrekking op de financiële lasten die de loondoorbetalingsplicht met zich mee brengt als op de re-integratieverplichtingen uit de Wet verbetering poortwachter die met de loondoorbetalingsplicht samenhangen. Uit de onderzoeken blijkt dat werkgevers vaker knelpunten ervaren bij de re-integratieverplichtingen, dan bij de financiële aspecten van de loondoorbetaling.

De financiële lasten worden in het bijzonder als knellend ervaren wanneer werkgevers vinden dat een werknemer zich ten onrechte ziek meldt of wanneer de werknemer volgens de werkgever zelf schuld draagt aan het ziek zijn. De re-integratieverplichtingen worden vooral als knellend ervaren wanneer werkgevers geen passend alternatief werk kunnen bieden, wanneer het UWV volgens hen te strikt is en als zij van oordeel zijn dat de werknemer onvoldoende meewerkt aan zijn eigen re-integratie.

Met name voor kleine werkgevers is langdurige ziekte van werknemers grotendeels een onbeïnvloedbaar risico. Langdurige ziekte komt bij kleine werkgevers niet regelmatig voor en berust vaak op toeval, waardoor zij geen tot weinig ervaring met de werkgeversverplichtingen opbouwen. Voorts kunnen kleine werkgevers, in tegenstelling tot grotere werkgevers, moeilijker anticiperen op een ziektegeval en hebben zij vaak minder mogelijkheden om een zieke werknemer te re-integreren.

Uit de onderzoeken[5] blijkt dat de verzekeringsgraad onder kleine werkgevers hoog is (75% bij werkgevers tot 7 werknemers, 85% bij werkgevers met 7–15 werknemers, aflopend tot 25% bij bedrijven met meer dan 100 werknemers). De overgrote meerderheid van verzekerde werkgevers is tevreden over de verzekeringsproducten die zij afnemen. Wel hebben werkgevers aangegeven dat een ideale verzekering meer «ontzorgt» dan nu het geval is. Daarbij denken zij bijvoorbeeld aan hulp bij het vormgeven van re-integratie tweede spoor.

Aan welke uitgangspunten moet een oplossing voldoen?

Zoals ik ook heb aangegeven tijdens het Algemeen Overleg Arbeidsongeschiktheid op 7 oktober jongstleden (Kamerstuk 29 544, nr. 671), hanteer ik een aantal uitgangspunten in de zoektocht naar een oplossing.

---

[3] Kamerstuk 29 544, nr. 586 herdruk.
[4] Gemiddeld zouden werkgevers het eerste jaar ca. 80 procent van het loon door willen betalen en in het tweede jaar ca. 65 procent. Over twee jaar bekeken is dit 145 procent.
[5] Kamerstuk 29 544, nr. 586 herdruk.

De loondoorbetalingsplicht en de daarbij behorende re-integratieverplichtingen worden door een deel van de werkgevers als knellend ervaren. Uw Kamer heeft hier met regelmaat aandacht voor gevraagd. Met name kleine werkgevers ervaren knelpunten rondom de loondoorbetaling bij ziekte, de oplossing dient aan te sluiten bij de problematiek die zij ervaren. Daarnaast zal de oplossing op draagvlak moeten kunnen rekenen onder werkgevers en werknemers.

Volgend uitgangspunt is dat de oplossing de wettelijke positie van werknemers niet verslechtert. Dat betekent dat werknemers hun huidige rechten in financiële zin (104 weken loondoorbetaling van minimaal 70% van het laatstverdiende loon, transitievergoeding bij ontslag na 104 weken, financiering loondoorbetaling niet verhalen op de werknemer) en op het gebied van ondersteuning bij re-integratie behouden. Ook de ontslagbescherming gedurende de 104 weken loondoorbetaling blijft in stand. Tegenover de rechten van werknemers staan ook verplichtingen. Werknemers blijven verplicht om mee te werken aan hun re-integratie. In het eerste jaar loondoorbetaling is in veel CAO's een bovenwettelijke aanvulling op het wettelijk minimum van 70% loondoorbetaling afgesproken. Tijdens het tweede jaar is de bovenwettelijke aanvulling minder vanzelfsprekend en ervaren ook werknemers een financiële prikkel[6]. Overigens is het kabinet, zoals eerder aangegeven, met sociale partners in gesprek over de bovenwettelijke aanvullingen. Uitgangspunt voor deze gesprekken is om bovenwettelijke aanvullingen terug te dringen, zoals afgesproken in het Najaarsoverleg 2004.

Een ander uitgangspunt is dat de oplossing niet leidt tot een te grote toename van de collectieve lasten, bijvoorbeeld doordat de instroom in de WIA sterk stijgt of door een toename van administratieve lasten. Ook mag de oplossing niet leiden tot een te grote afname van de structurele werkgelegenheid. Zo kunnen oplossingen die niet alleen van toepassing zijn op kleine werkgevers, maar op een bredere groep werkgevers, leiden tot een grote toename van collectieve lasten en van de instroom in de WIA. Voorbeelden hiervan zijn de varianten die zijn doorgerekend door het CPB[7]. Deze oplossingen vallen daarmee buiten de geschetste contouren.

Hoe ziet de door het kabinet onderzochte oplossing er uit en wat zijn de voor- en nadelen van deze oplossing?

Het kabinet heeft aangegeven[8] dat in de zoektocht naar een oplossing om de knelpunten van kleine werkgevers te verlichten, de variant met een collectieve verzekering in het tweede ziektejaar, inclusief opt-out, als enige haalbare maatregel is overgebleven. Deze variant past namelijk binnen de geschetste uitgangspunten.

Op hoofdlijnen houdt deze variant in dat kleine werkgevers (een kleine werkgever is een werkgever met een loonsom tot 10 maal het gemiddelde premieplichtige loon per werknemer) voor het tweede jaar loondoorbetaling verzekerd zullen zijn bij UWV (default). De lasten in het tweede ziektejaar worden gefinancierd via een werkgeverspremie. Indien de werkgever aangeeft niet van de collectieve verzekering bij UWV gebruik te willen maken (opt-out), blijft de huidige situatie gecontinueerd: de werkgever blijft verantwoordelijk voor zowel de financiële effecten van de loondoorbetaling als voor de re-integratie van de zieke werknemer. De werkgever kan zich eventueel privaat verzekeren zoals op dit moment ook

[6] Kamerstuk 29 544, nr. 514.
[7] Kamerstuk 29 544, nr. 666 en Kamerstuk 29 544, nr. 621.
[8] Kamerstuk 31 311, nr. 154.

al voor een groot deel van de werkgevers gebruikelijk is. De variant kost, afhankelijk van de uiteindelijke vormgeving, structureel per saldo circa 20 miljoen euro per jaar.

Deze variant wordt op dit moment nader uitgewerkt. Onder andere wordt in kaart gebracht welke gevolgen de variant heeft voor de Wet verbetering poortwachter. Onderzocht zal worden wat de rol van UWV bij de re-integratieverplichtingen gedurende het tweede jaar zal zijn. Ook wordt nader bekeken of de toets re-integratieverplichtingen, die UWV nu aan het einde van twee jaar loondoorbetaling uitvoert, voor werkgevers die collectief verzekerd zijn bij UWV, moet worden vervroegd naar het einde van het eerste jaar loondoorbetaling. Hiernaast zal bekeken worden welke effecten dit heeft op het handhavinginstrumentarium.

Andere elementen die nader worden uitgewerkt zijn de vormgeving van de collectieve verzekering en de vormgeving van de opt-out mogelijkheid. Uitgewerkt wordt wat de verzekering bij het UWV zal inhouden (polisvoorwaarden), op welke wijze de verzekering gefinancierd zal worden en op welke wijze UWV zal uitkeren. Wat betreft de opt-out mogelijkheid, wordt een voorstel uitgewerkt waarbij rekening wordt gehouden met groei en krimp van werkgevers en het in- en uitlooprisico.

Zoals toegezegd ontvangt u in het voorjaar van 2016 een nadere uitwerking van de variant, waarbij ik ook in ga op de bovengenoemde elementen. Hieronder schets ik vooruitlopend hierop de voor- en nadelen van de variant.

Een voordeel is dat kleine werkgevers ontzorgd worden. Werkgevers ervaren de re-integratieverplichtingen als belastend. Kleine werkgevers hebben daarbij minder mogelijkheden tot re-integratie binnen het eigen bedrijf. Daarom zal ik onderzoeken wat de rol zal zijn van UWV bij de re-integratieverantwoordelijkheid tijdens het tweede ziektejaar van kleine werkgevers, zodat kleine werkgevers ontzorgd worden.

Een ander voordeel is dat de opt-out-mogelijkheid kleine werkgevers de keuzevrijheid biedt om zelf de regie te houden over de volledige twee jaar loondoorbetaling. Werkgevers kunnen bij hun beslissing om wel of niet voor opt-out te kiezen bijvoorbeeld het al dan niet zijn van eigenrisicodrager voor de WGA mee laten wegen. Op die manier kan de keten loondoorbetaling (jaar 1–2) – WGA (jaar 3–12) aansluiten en wordt effectief beleid met betrekking tot re-integratiebegeleiding niet doorbroken.

Ook is een voordeel dat de onderlinge solidariteit onder werkgevers wordt vergroot. Alle kleine werkgevers binnen een sector betalen, ongeacht het risico op verzuim, dezelfde premie voor de verzekering bij UWV. Tenslotte vind ik het positief dat werkgevers die nu onbewust niet verzekerd zijn voor de twee jaar loondoorbetaling en niet hebben nagedacht over mogelijke financiële risico's die dit met zich meebrengt, automatisch voor het tweede jaar worden verzekerd. Dit kan onvoorziene (financiële) problemen bij deze groep werkgevers voorkomen.

Er zitten ook nadelen aan de variant. Omdat UWV de financiële verantwoordelijkheid van de werkgever over het tweede jaar loondoorbetaling overneemt, zullen de prikkels voor kleine werkgevers om zich in te zetten voor de re-integratie van een zieke werknemer in het tweede jaar loondoorbetaling afnemen. Dit komt doordat kleine werkgevers de lasten kunnen afwentelen op het collectief. De WIA-instroom zal hierdoor toenemen. Omdat de variant alleen van toepassing is op kleine werkgevers (deze werkgevers vertegenwoordigen gezamenlijk een

loonsom van 10 procent van de totale loonsom van alle werkgevers), gebeurt dit maar in beperkte mate en zijn de financiële gevolgen beperkt. De variant kost, afhankelijk van de uiteindelijke vormgeving, structureel per saldo circa 20 miljoen euro per jaar. Veel kleine werkgevers zijn momenteel verzekerd en huidige verzuimverzekeraars brengen meestal een sectorale premie in rekening, waardoor afwenteling ook nu al tot op zekere hoogte kan plaatsvinden.

Andere nadelen zijn dat het stelsel complexer wordt en dat de administratieve lasten toenemen, werkgevers die voor opt-out kiezen moeten dit actief aangeven. Deze administratieve lasten ontstaan eveneens zodra een werkgever groeit of krimpt en over de grens (tienmaal het gemiddeld premieplichtige loon per werknemer) heen gaat. Deze werkgever wordt dan immers geconfronteerd met een ander regime. Dit kunnen werkgevers tevens mogelijk als drempel ervaren om te groeien. Hiernaast kan het hanteren van een op de maximale loonsom gebaseerde grens leiden tot mutaties in al dan niet toegang tot de collectieve verzekering, enkel als gevolg van krimp of groei van de werkgever. Zoals aangegeven is dit een aandachtspunt bij de nadere vormgeving. Tot slot brengt de variant uitvoeringskosten (UWV) met zich mee.

Welke alternatieven zijn aangedragen en op welke wijze dragen deze bij aan een oplossing?

Door diverse veldpartijen zijn alternatieven aangedragen. In deze alternatieven wordt gesproken over het invoeren van een tussentijds beoordelingsmoment. Ik wil nader onderzoeken of en hoe dit zou kunnen bijdragen aan een oplossing voor de knelpunten die werkgevers ervaren rondom loondoorbetaling.

In de door het kabinet als enig mogelijk haalbaar geachte variant zal onderzocht worden wat de rol van UWV zal zijn bij de ondersteuning van kleine werkgevers bij de re-integratieverantwoordelijkheden gedurende het tweede jaar loondoorbetaling. Een kritiekpunt van VNO-NCW/MKB Nederland is dat ook voor overige werkgevers nagedacht zou moeten worden over het beperken van de re-integratieverplichtingen. VNO-NCW/MKB Nederland en ook Acture en het Verbond van Verzekeraars stellen voor om voor alle werkgevers een tussentijds beoordelingsmoment in te voeren. Ik vind dit een interessante suggestie. Een beoordelingsmoment kan diverse doelen hebben. Er kan, zoals Acture voorstelt, een verplichting uit voortvloeien om in te zetten op re-integratie tweede spoor. Het doel zou ook kunnen zijn, zoals het Verbond van Verzekeraars voorstelt, om eerder dan nu een oordeel over het re-integratieproces te krijgen zodat werkgevers niet pas na twee jaar duidelijkheid hebben over eventuele loonsancties van het UWV. Tenslotte kan het moment ook gebruikt worden om, zoals in de uitwerking van VNO/NCW-MKB Nederland, de financiële verantwoordelijkheid en/of de verantwoordelijkheid voor re-integratie tweede spoor weg te nemen bij de werkgever en over te hevelen naar bijvoorbeeld een verzekeraar.

Naar aanleiding van de motie Tanamal/Schut-Welkzijn[9] laat ik de komende periode onderzoek verrichten naar de effectiviteit van re-integratie tweede spoor. Afhankelijk van de uitkomsten van dit onderzoek, die ik eind 2016 aan uw Kamer zal toesturen, zal ik nader bekijken of en zo ja op welke wijze ik invulling zal kunnen geven aan een dergelijk beoordelingsmoment. Ik vind het van belang de uitkomsten uit dit onderzoek bij deze beslissing te betrekken, ik verwacht daardoor namelijk een beter zicht te

[9] Kamerstuk 29 544, nr. 635.

hebben in hoeverre re-integratie tweede spoor een effectief en proportioneel beleidsinstrument is.

Hoe nu verder?

Zoals toegezegd zal ik in het voorjaar van 2016 een nader uitgewerkte variant aan u doen toekomen. De komende tijd zal ik over de ervaren problematiek en uitwerking van deze variant in gesprek blijven met betrokken veldpartijen, zoals werkgevers- en werknemersorganisaties en uitvoeringsorganisaties. Ik heb eerder in deze brief aangegeven welke onderdelen nadere uitwerking behoeven, zoals de gevolgen van de variant voor de Wet verbetering poortwachter, de rol van UWV bij re-integratie van zieke werknemers bij kleine werkgevers, de vormgeving van de collectieve verzekering en de vormgeving van de opt-out mogelijkheid. Tevens zal aandacht worden besteed aan de uitvoerbaarheid en gevolgen voor UWV en Belastingdienst. Hiernaast wordt, zoals aangegeven, het onderzoek naar de effectiviteit van het tweede spoor in gang gezet. Hierover ontvangt uw Kamer voor het einde van dit jaar een brief waarin de hoofdlijnen van het onderzoek zijn uitgewerkt. Eind 2016 worden de resultaten van dit onderzoek verwacht. Op basis hiervan zal duidelijk worden of en op welke wijze nadere invulling gegeven kan worden aan een tussentijds beoordelingsmoment tweede spoor, zoals voorgesteld door verschillende veldpartijen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher